

Výroba energie z obnovitelných zdrojů a převažující veřejný zájem

Lenka Šmídová, Jana Šrejberová

V rámci pokračujících aktivit k usnadnění a urychlení výstavby a zavádění technologií pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů (OZE) byla s účinností k 1. 7. 2024 tzv. „havarijní novelou vodního zákona“ (zák. č. 182/2024 Sb.) v právním řádu ČR zakotvena vyvratitelná právní domněnka převažujícího veřejného zájmu a zájmu veřejného zdraví a bezpečnosti na

realizaci zařízení pro výrobu, skladování a přenos energie z obnovitelných zdrojů. Takto definovaná právní konstrukce, vycházející z právních předpisů evropského práva, byla promítnuta jednak do zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ZOPK), a jednak do zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).



Historické využití větrné energie – národní kulturní památka větrný mlýn v Kuželově. Foto Jaromír Kosejk

Východiska právní úpravy plynoucí z legislativy EU

Nová právní úprava je transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (směrnice RED III) ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/2413 ze dne 18. října 2023, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001, nařízení (EU) 2018/1999 a směrnice 98/70/ES, pokud jde o podporu energie z obnovitelných zdrojů, a ruší směrnice Rady (EU) 2015/652, s platností k 20. listopadu 2023. Revidovaná směrnice RED III v nově vloženém článku 16f stanovila povinnost členských států zajistit v procesech plánování, výstavby a provozu zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, včetně jejich připojení k distribuční soustavě, samotné související distribuční soustavy a skladovacích zařízení uplatňování vyvratitelné domněnky, podle které jsou vyjmenované projekty v převažujícím veřejném zájmu a slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti, a to v transpoziční lhůtě do 1. 7. 2024.¹

Právní úprava převažujícího veřejného zájmu na realizaci záměrů OZE v revidované směrnici RED III nebyla v evropském právním prostoru novinkou, téměř totožný koncept byl použit již v nařízení Rady (EU) 2022/2577 ze dne 22. prosince 2022, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů (dále jen „Nařízení Rady“). Tento předpis byl přijat jako mimořádné a dočasné opatření Rady EU s časově omezenou platností na dobu 18 měsíců (tedy od 30. 12. 2022 do 30. 6. 2024), přičemž důvodem jeho přijetí byla snaha zmírnění dopadů energetické krize vyvolané útočnou válkou Ruské federace vůči Ukrajině a zvýšení energetické nezávislosti Evropské unie.² Podstatou Nařízení Rady bylo umožnit operativně a s okamžitou přímou aplikovatelností v jednotlivých členských státech EU zrychlení administrativního procesu při přípravě a povolování záměrů OZE a usnadnit tak výstavbu a zavádění technologií pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů.³

Již po dobu platnosti a použitelnosti mimořádného opatření v podobě přímo aplikovatelného Nařízení Rady probíhaly přípravy revize směrnice RED III, jejichž cílem bylo stabilní



Porůčí nad Sázavou – fotovoltaická elektrárna s pastvou. Foto Jaromír Kosejk



Nová Ves v Horách – pohled z Hory Sv. Kateřiny. Větrné elektrárny významně ovlivňují krajinný ráz ve svém širokém okolí. Foto Vladimír Mikeš

zakotvení podpory záměrů OZE v právních rádech jednotlivých členských států EU. Přijat byl i nový čl. 16f směrnice RED III, který členským státům stanoví povinnost zajistit, aby se u projektů v oblasti obnovitelných zdrojů energie, a to ve všech fázích jejich realizace, uplatnila vyvratitelná domněnka, že je dán převažující veřejný zájem a že tyto projekty

slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti. Takto definovaná vyvratitelná domněnka se však vztahuje výhradně k postupům podle ujednáního práva v oblasti ochrany přírody (dle čl. 6 odst. 4 a čl. 16 odst. 1 písm. c) směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, a dále dle čl. 9

1 Viz čl. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/2413.

2 K tomu podrobně viz Preambule Nařízení Rady.

3 Viz bod 8 preambule a čl. 3 Nařízení Rady.

odst. 1 bod a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků) a v oblasti ochrany vod (čl. 4 odst. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky). V právním řádu ČR jsou uvedené postupy promítnuty do ust. § 5b, § 45i a § 56 ZOPK a do § 23a vodního zákona⁴, tedy pouze s těmito postupy je spojeno uplatnění vyvratitelné domněnky převahy veřejného zájmu záměrů OZE. V jiných než uvedených řízeních (např. při povolení územní výjimky dle § 43 ZOPK) se tato právní domněnka neuplatní.

Důležitým aspektem evropské úpravy je v čl. 16f směrnice RED III zakotvená možnost členských států EU omezit použití zde stanovených opatření na podporu realizace záměrů OZE pouze na určité části svého území nebo na určité druhy technologií či projekty určitých technických vlastností, a to v souladu s prioritami stanovenými v integrovaných vnitrostátních plánech jednotlivých členských států v oblasti energetiky a klimatu předložených podle článků 3 a 14 nařízení (EU) 2018/1999.⁵ Toto oprávnění bylo v ČR promítnuto do nově zakotveného ustanovení § 82a ZOPK, v němž byla použitelnost vyvratitelné právní domněnky převahy veřejného zájmu u záměrů OZE ve vybraných řízeních omezena jak na územním principu, tak i z hlediska vybraného typu technologií. Vodní zákon pak obsahuje je omezení pouze z hlediska technologického.

Vnitrostátní zakotvení převažujícího veřejného zájmu OZE v ZOPK

Právní úprava transponující výše specifikovanou úpravu dle čl. 16f směrnice RED III na úseku ochrany přírody a krajiny je zakotvena v ust. § 82a ZOPK, který s účinností od 1. 7. 2024

stanoví vyvratitelnou právní domněnku, že „*plánování, výstavba, modernizace a provoz zařízení pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů, jejich připojení k soustavě a související soustava samotná a skladovací zařízení jsou v převažujícím veřejném zájmu a že slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti*“.

Tato vyvratitelná právní domněnka se uplatní jen ve vybraných správních postupech, a to při posuzování veřejných zájmů pro účely posouzení:

- a) potřeby záměru v zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti podle § 5b odst. 1 ZOPK,
- b) existence naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu podle § 45i odst. 4 ZOPK a existence důvodů týkajících se veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti podle § 45i odst. 5 ZOPK,
- c) převahy jiného veřejného zájmu nad zájmem ochrany přírody podle § 56 odst. 1 a existence zájmu veřejného zdraví nebo veřejné bezpečnosti nebo jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu podle § 56 odst. 2 písm. c) ZOPK.

ZOPK zároveň stanoví územní a věcné omezení aplikace vyvratitelné právní domněnky, která se neuplatní na území zvláště chráněných území (národní parky, CHKO, národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky), evropsky významných lokalit, ptáčích oblastí a lokalit s výskytem zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem (územní omezení). Rovněž se neuplatní pro plánování a výstavbu nových OZE využívajících energii vodního toku (omezení pro vybrané typy technologií).⁶ A contrario se však uplatní při modernizaci či provozu již existujících OZE využívajících energii vodního toku.

Význam a aplikace vyvratitelné domněnky

Vyvratitelná domněnka je právem užívaná konstrukce, jíž se za předem definovaných okolností presumuje existence určité právní skutečnosti, o které není zcela jisto, zda skutečně existuje. Vyvratitelnost právní domněnky spočívá

PŘEVAŽUJÍCÍ VEŘEJNÝ ZÁJEM VS VEŘEJNÝ ZÁJEM

Rozlišit je třeba situace, kdy se na základě zákonem předvídaných okolností uplatní výše popsaná vyvratitelná právní domněnka převažujícího veřejného zájmu na realizaci OZE, která znamená, že při posuzování konkrétního záměru není třeba vážit a vzájemně poměřovat dotčené veřejné zájmy ve vztahu s veřejným zájmem na realizaci OZE, neboť převaha veřejného zájmu OZE je presumována (pokud se neprokáže opak).

Oproti tomu je třeba odlišit situaci, kdy nejsou dány zákonné podmínky pro aplikaci vyvratitelné právní domněnky převažujícího veřejného zájmu na realizaci OZE, např. při realizaci nového záměru OZE využívajícího energetický potenciál vodního toku, avšak stále je zde zákonem zakotvený předpoklad, že elektrárny na výrobu elektřiny z OZE s celkovým instalovaným výkonem 1 MW a více jsou zřizovány a provozovány ve veřejném zájmu (viz § 2 odst. 2 písm. a) bodu 18 zák. č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)¹). To znamená, že v probíhajícím řízení musí správní orgán důsledně vážit a poměřovat záměrem dotčené veřejné zájmy (ochrana přírody a krajiny či realizace záměru OZE) a závěr o převaze toho či onoho veřejného zájmu je až výsledkem správní úvahy OOP v daném konkrétním případě.

1 Veřejný zájem na zřizování a provozu výroben elektřiny z OZE s celkovým instalovaným výkonem 1 MW zakotvila novela energetického zákona a souvisejících předpisů realizovaná zákonem č. 19/2023 Sb., označovaná jako LEX OZE I, s účinností od 24. ledna 2023.

v možnosti prokázat v konkrétním případě důkazem opaku, že presumovaná skutečnost existuje, čímž právní domněnka ustoupí prokázané skutečnosti. U vyvratitelné domněnky převažujícího veřejného zájmu OZE to znamená, že žadatel při naplnění zákonem daných okolností nemusí ve stanovených správních řízeních tvrdit a prokazovat, že jeho záměr OZE je ve veřejném zájmu, resp. že slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti, a že tento veřejný zájem v daném případě převažuje nad dotčeným veřejným zájmem na ochraně přírody a krajiny. Na základě vyvratitelné domněnky se předpokládá, že tomu tak je. Tato právní domněnka však může být ze strany orgánu ochrany přírody v probíhajícím správním řízení vyvrácena, pokud bude řádně dokázán a odůvodněn opak.

4 Jedná se konkrétně o tyto postupy:

- odchylný postup při ochraně ptáků podle § 5b ZOPK,
- výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů podle § 56 ZOPK,
- povolování záměrů s významným negativním vlivem na předmět ochrany nebo celistvost evropsky významné lokality nebo ptáčích oblastí podle § 45i ZOPK,
- udělování výjimek podle § 23a odst. 8 vodního zákona.

5 Prakticky totožnou úpravu obsahovalo i Nařízení Rady, které v čl. 3 odst. 1 stanovilo možnost vnitrostátního omezení aplikace vyvratitelné domněnky pro určité části území nebo pro určité typy technologií či projekty určitých technických vlastností, a to s ohledem na vnitrostátní plány a priority v oblasti energetiky a klimatu.

6 Obdobně vodní zákon v ust. § 23b odst. 2 stanoví, že domněnka převažujícího veřejného zájmu se neuplatní v případě plánování a výstavby nových obnovitelných zdrojů využívajících energii vodního toku.

BIOTOPY VYBRANÝCH ZVLÁŠTĚ CHRÁNĚNÝCH DRUHŮ ROSTLIN A ŽIVOČICHŮ

Biotopy vybraných zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů (původně označované jako lokality výskytu ZCHD rostlin a živočichů s národním významem) vymezuje AOPK ČR, která je zároveň poskytuje v rozsahu a způsobem dle § 62 a násl. zák. č. 283/2021 Sb., stavební zákon, jakožto sledovaný jev databáze územně analytických podkladů, podle Přílohy č. 1 bod 20 vyhl. č. 157/2024 Sb.

Seznam vybraných ZCHD rostlin a živočichů, pro něž se vymezují biotopy ve smyslu ÚAP, viz zde: https://uap.nature.cz/documents/metodika_B_ZCHD_20200131.pdf

Vrstvy biotopů pro jednotlivé vybrané druhy dle seznamu a bližší informace viz zde: <https://data.nature.cz/ds/28>

Lokalita výskytu ZCHD rostlin a živočichů s národním významem

Jak bylo výše zmíněno, konstrukce vyvratitelné právní domněnky se neuplatní u posuzování záměrů OZE situovaných na území zvláště chráněných území, evropsky významných lokalit, ptačích oblastí a lokalit s výskytem zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem. Co se týče specifikace posledně uvedené položky, ZOPK v poznámce pod čarou k ust. § 82a odst. 2 písm. c) přímo odkazuje na bod 36 přílohy č. 1 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti, kde jsou lokality výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem uvedeny jako jeden ze sledovaných jevů databáze ÚAP. Vyhláška č. 500/2006 Sb. však byla zrušena a nahrazena s účinností k 1. 7. 2024 vyhláškou č. 157/2024 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a jednotném standardu. Zde byl pojem lokalita výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem nahrazen termínem **biotop vybraných zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů**, viz Příloha č. 1 bod 20 vyhl. č. 157/2024 Sb., Sledované jevy databáze územně analytických podkladů. Při výkladu pojmu je nutné



Větrné elektrárny v Krušných horách. Foto Vladimír Mikeš

přihlídnout k nové terminologii, která však poukazuje na obsahově totožný jev jako již zrušená vyhláška č. 500/2006 Sb. odkazovaná v návodné poznámce pod čarou k § 82a odst. 2 písm. c) ZOPK.

Závěrem dodejme, že zavádění OZE je celospolečensky podporovaným trendem a poměrně dynamický legislativní vývoj v této oblasti nadále pokračuje. Aktuálně je připravován návrh zákona o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie,⁷ který zajišťuje transpozici některých dalších požadavků směrnice RED III. Hlavním principem projednávaného návrhu je vytyčit již ve fázi územního plánování tzv. nezbytné oblasti⁸, v nichž mohou být dále vymezeny jednotlivé oblasti pro urychlení využívání OZE.⁹ V těchto

tzv. akceleračních zónách se pro záměry OZE uplatní speciální zjednodušené povolenací postupy, překračující rámec pouhého uplatnění vyvratitelné domněnky převažujícího veřejného zájmu v jednotlivých správních řízeních dle § 82a ZOPK. Dle tezí prováděcích právních předpisů k navrženému zákonu by z akceleračních zón mělo být z důvodu ochrany veřejného zájmu na ochraně přírody a krajiny vyloučeno území Natury 2000, ZCHÚ, nadregionální biocentra ÚSES, biotopy vybraných zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů a mokřady chráněné podle Ramsarské úmluvy. Dílčí zjednodušení pak návrh zákona upravuje i pro povolování záměrů OZE mimo vymezené akcelerační zóny (§ 31 návrhu zákona), kdy stanoví podmínky, při jejichž naplnění nebude vyžadováno stanovení odchylného postupu podle § 5b odst. 1 ZOPK a povolení výjimky podle § 56 odst. 1 ZOPK. V těchto specifických případech tedy zřejmě nebude otázka převažujícího veřejného zájmu (ve vybraných postupech) vůbec předmětem posouzení. Pro konkrétní závěry o aplikaci ust. § 82a ZOPK ve vztahu k povolenacím režimům dle zákona o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie je však třeba vyčkat až na konečnou podobu zákona po dokončení legislativního procesu. ■

7 Materiál v eKlep (PID KORND6SFMG5L) po ukončeném připomínkovacím řízení (<https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND6SFMG5L>).

8 Dle návrhu zákona se nezbytné oblasti vymezí jako specifické oblasti v politice územního rozvoje.

9 Dle návrhu zákona se oblasti pro urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie vymezují jako plochy nebo koridory v územním rozvojovém plánu, zásadách územního rozvoje nebo územním plánu, přičemž konkrétní podmínky musí být stanoveny v územním opatření vydaném dle zák. č. 283/2021 Sb., stavební zákon, pro jednotlivé oblasti.